

## REVISÃO DAS ORIENTAÇÕES DE AUXÍLIOS ESTATAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA DE COMÉRCIO DE LICENÇAS DE EMISSÃO DA UE APÓS 2021

### Contributos da APQuímica – Associação Portuguesa da Química, Petroquímica e Refinação para a Consulta Pública CE

*Em consonância com o Pacto Ecológico Europeu e com o objetivo de tornar a UE a primeira economia neutra em carbono até 2050, a Comissão Europeia (“Comissão”) lançou, a 14.01.2020, uma consulta pública convidando todas as partes interessadas a apresentar contributos para a revisão das orientações para auxílios estatais no âmbito do Sistema de Comércio de Emissões da EU (CELE/ETS)<sup>1</sup> após 2021.*

*A APQuímica – Associação Portuguesa da Química, Petroquímica e Refinação (“APQuímica”) e os seus associados, numa postura de plena colaboração com os objetivos da Comissão acima referidos, propõem-se contribuir de forma ativa para este processo de transição energética. É neste quadro que se integram os contributos apresentados de seguida, no âmbito da presente consulta pública.*

#### 1. Contexto

A Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho criou um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União (CELE), a fim de promover a redução destas emissões em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e que sejam economicamente eficientes.

A aplicação do regime CELE teve o seu início em 2005, tendo decorrido entre 2005 e 2007 o chamado “I Período CELE”, considerado pela Comissão Europeia como experimental e essencialmente de aprendizagem para o Período subsequente (2008 a 2012), que coincidiu com o período de cumprimento do Protocolo de Quioto e que levou à publicação da Diretiva 2009/29/CE. O “III Período CELE” (2013 a 2020) foi caracterizado pela publicação da Decisão da Comissão sobre Regras Harmonizadas para a Alocação de Licenças de Emissão Gratuitas.

A Diretiva 2003/87/CE foi alterada em 2018 pela Diretiva (UE) 2018/410, com o objetivo de reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento em tecnologias hipocarbónicas para melhorar e alargar o CELE para o período 2021-2030 (“IV Período CELE”).

Esta última Diretiva manteve, no entanto, a referência à possibilidade de compensação de custos indiretos CELE por parte dos Estados-Membros (inicialmente prevista no artigo 10º-A, nº 6 da Diretiva 2003/87/CE), nos seguintes termos:

---

<sup>1</sup> Proposta de Comunicação da Comissão referente a “Orientações relativas a determinadas medidas de auxílio estatal no âmbito do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa após 2021”

*“... os Estados-Membros devem adotar medidas financeiras a favor **de setores ou subsectores** expostos a um risco real de fuga de carbono, devido aos **significativos custos indiretos efetivamente incorridos** pelo facto de os custos das emissões de gases com efeito de estufa se repercutirem nos preços da eletricidade, desde que essas medidas financeiras estejam em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais e, em especial, desde que não causem distorções indevidas da concorrência no mercado interno.”*

## 2. Setores Elegíveis

De acordo com o referido no Anexo I da proposta de Comunicação da Comissão colocada a consulta, pela aplicação da metodologia e limiares propostos, somente **8 setores** são identificados enquanto setores **expostos a um risco significativo de fuga de carbono devido aos custos indiretos das emissões**:

	CÓDIGO NACE	DESIGNAÇÃO DO SETOR
1	14.11	Confeção de vestuário em couro
2	24.42	Obtenção e 1ª transformação de alumínio
3	20.13	Fabricação de outros produtos químicos inorgânicos de base
4	24.43	Obtenção e 1ª transformação de chumbo, zinco e estanho
5	17.11	Fabricação de pasta
6	17.12	Fabricação de papel e de cartão (exceto canelado)
7	24.10	Siderurgia e fabricação de ferro-ligas
8	19.20	Fabricação de produtos petrolíferos refinados

Face aos sectores identificados no anterior período (**III Período CELE - 2013 a 2020**), verifica-se uma proposta de exclusão da lista dos setores elegíveis para efeitos de compensação de custos indiretos CELE dos seguintes setores da indústria química:

- **Outros produtos químicos orgânicos de base (NACE 20.14)**
- **Fertilizantes e compostos azotados (NACE 20.15)**
- **Plásticos em formas primárias (NACE 20.16)**

O setor de **Fabricação de Gases Industriais (NACE 20.11)**, também não se encontra incluído na lista relativa à atual proposta para 2021/2030, não obstante produzir alguns produtos em que o custo da eletricidade representa mais de 50% dos custos de produção totais e onde a relação entre custos de emissões indirectas e VAB é das mais elevadas (cerca de 2%).

**Estes quatro setores não incluídos na atual proposta de lista representam áreas de atividade relevantes da indústria em Portugal, integrando igualmente a cadeia de valor de muitos outros setores incluídos na lista e para os quais o seu custo é muito relevante.**

### 3. Metodologia para cálculo de elegibilidades e intensidade dos auxílios

O documento “*Combined retrospective evaluation and prospective impact assessment support study on Emission Trading System (ETS) State Aid Guidelines - Final report*”, publicado em 2019 pela Comissão Europeia, descreve a nova metodologia estabelecida para os critérios de elegibilidade utilizados para a compensação de emissões diretas para o “IV Período CELE” (2021-2030), suportando a nova proposta de setores elegíveis para compensação de custos indirectos para esse período.

Este documento indica, na sua Tabela 1 (pags. 33-36), os resumos das classificações atribuídas aos diferentes setores relativamente à **intensidade indireta das emissões (ICLI)**, a qual identifica o nível de exposição de cada setor aos custos indirectos de carbono e, portanto, indica os setores com **maior risco de fuga de carbono devido a esses custos adicionais**.

**No caso dos quatro setores da indústria química identificados acima como relevantes para a indústria portuguesa, os valores ICLI considerados na Tabela 1 são os seguintes:**

CÓDIGO NACE	DESIGNAÇÃO DO SETOR	ICLI
20.11	Fabricação de Gases Industriais	<b>0,917</b>
20.14	Fabricação de outros produtos químicos orgânicos de base	<b>0,191</b>
20.15	Fabricação de Fertilizantes e compostos azotados	<b>0,175</b>
20.16	Fabricação de Plásticos em formas primárias	<b>0,246</b>

**Nota explicativa:**

O indicador ICLI indica a exposição ao risco indirecto de fuga de carbono:

- ICLI menor que 0,2 – Setores de baixo risco;
- ICLI entre 0,2 e 0,5 – Setores com risco médio;
- ICLI maior que 0,5 – Setores com risco médio-alto.

*A Comissão Europeia assumiu na sua proposta o valor de 0,2 enquanto limiar de elegibilidade setorial (valores inferiores representam um baixo risco de fuga de carbono, não sendo considerados elegíveis). Nesta análise o ICLI é ainda complementado por outros indicadores, designadamente por indicadores RAG (Red Amber Green), em que uma classificação de “Médio” ou superior significa um risco relevante de fuga de carbono.*

Alguns produtos de setores com códigos NACE relevantes para o caso Português, em que os respetivos ICLI estão muito próximos do valor de 0,2 (caso nomeadamente do **NACE 20.14**, mas igualmente do **NACE 20.15**), **não foram considerados como elegíveis a auxílios estatais**. Outros ainda, como é o caso dos produtos de setores e subsetores com código **NACE 20.16**, em que o valor de ICLI é claramente superior a 0,2 e apresentam classificações “Médio” no indicador RAG, são igualmente considerados não elegíveis, nomeadamente os **sub-setores NACE 20161039 (LDPE), 20161050 (HDPE) e 24163010 (PVC)**. O setor com **NACE 20.11** continua a não ser considerado elegível no IV Período CELE.

**A metodologia adotada e a forma como a mesma suportou a proposta de inclusão ou exclusão dos setores em causa (em particular nos casos NACE 20.11, 20.14, 20.15 e 20.16) por parte da Comissão suscita-nos, consequentemente, algumas dúvidas, para as quais não encontramos uma resposta clara nos documentos partilhados no âmbito da presente consulta pública.**

#### 4. Contributos APQuímica

Pelo exposto nas secções anteriores, a APQuímica propõe que sejam consideradas pela Comissão Europeia, no processo de desenvolvimento da versão final do documento em consulta, as seguintes **duas sugestões**:

1. *A adoção, por parte da Comissão Europeia, de uma metodologia e estrutura associada à definição de elegibilidades e intensidade de auxílios de Estado no âmbito do CELE/ETS mais clara e transparente, à semelhança do que foi realizado para o período CELE anterior (2013-2020).*

Compreendendo a eventual impossibilidade de realização de alterações metodológicas estruturais nesta fase do processo, sugerimos duas alternativas que permitiriam, ainda assim, **minimizar distorções** associadas a **incerteza** e/ou reduzida **representatividade** dos anos de referência adotados e dos dados recolhidos para a aplicação da metodologia, em particular no caso da indústria química:

- i. a utilização do mesmo formato de **intervalo já utilizado no caso das emissões diretas e no período CELE anterior (2013/2020)** para o caso das emissões indiretas: 0,15 – 0,2;
- ii. a possibilidade de criação de um **mecanismo claro e transparente** que permitisse aos **setores excluídos** para o Período IV do CELE (2021/2030), como é o caso dos NACE 20.11, 20.14, 20.15 e 20.16, poderem expor o seu caso e evidências no âmbito de uma **avaliação qualitativa a realizar ex-post**, que permitisse poder vir a **reequacionar a sua eventual reentrada** para o conjunto de setores e/ou de subsetores elegíveis.

2. A adoção, por parte da Comissão Europeia, de um mecanismo e/ou conjunto de regras comuns com o objetivo específico de evitar distorções de concorrência entre Estados-Membros, em resultado da sua atribuição ou não atribuição de auxílios estatais para compensação de custos indiretos no âmbito do CELE/ETS e do nível de auxílio atribuído.

Um mecanismo para a concretização desse “*level playing field*” a nível Europeu chegou a ser equacionado, em 2017, durante as interações entre a Comissão, Parlamento e Conselho Europeu no âmbito do processo de revisão da Diretiva 2003/87/CE (CELE/ETS), alterada pela Diretiva 2009/29/EC.

Sendo a eletricidade um dos principais fatores que determinam os custos de produção da indústria química europeia (com especial impacto em Portugal, onde os custos de eletricidade na indústria são comparativamente superiores aos dos seus congéneres europeus), torna-se evidente que **discrepâncias entre Estados-Membros na compensação de custos indiretos poderão originar fortes distorções de concorrência intra-EU e com terceiros países**, prejudicando a competitividade relativa de países Europeus que, por opção e/ou por *menor disponibilidade dos respetivos orçamentos públicos*, entendam não conceder essas compensações aos seus setores elegíveis.

## 5. Notas finais

Num momento de subida dos custos de carbono a nível Europeu, as especificidades da indústria química Europeia colocam-na em especial **risco de perda de posição competitiva, em particular no caso de países de menor dimensão como Portugal**, num momento de fortes investimentos em reforço de capacidade química fora da Europa (p.ex. nos EUA e na China).

Com efeito:

- A indústria química é fortemente **globalizada**. Especificamente no caso Português, a química, petroquímica e refinação representaram em 2019 mais de 15% das exportações totais do país, sendo **um dos principais setores exportadores da economia portuguesa**. O volume de exportações da química orgânica (NACE 20.14) foi, em 2019, 10 vezes superior ao da química inorgânica<sup>2</sup>, *sendo que atualmente nenhuma beneficia de qualquer tipo de auxílio estatal em Portugal para compensação de custos indiretos CELE, à semelhança do verificado até ao momento para todos os restantes setores da economia portuguesa*.

---

<sup>2</sup> Segundo dados estatísticos oficiais, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística Português.

- A indústria química é fortemente **transversal**, estando na base de todas as principais cadeias de valor Europeias. Tem, portanto, um impacto direto sobre a competitividade de um número muito significativo de outros setores Europeus a jusante, bem como um **forte potencial para contribuir para a transformação da economia Europeia, p.ex. numa ótica de economia circular**.
- A indústria química Europeia é fortemente **eletrointensiva** (em particular, vários dos seus subsetores com atividade em Portugal), o que torna a sua situação competitiva **especialmente vulnerável a concorrentes não-UE, que beneficiam de preços de energia mais reduzidos**. Adicionalmente, para os setores não elegíveis para efeitos de compensação de custos indiretos CELE, **o reforço do nível de eletrificação de processos industriais poderá, na prática, resultar numa subida de custos**, o que vem retirar incentivos para a realização deste tipo de investimentos e parece estar em contradição com o documento “Masterplan for a Competitive Transformation of EU Energy-intensive Industries Enabling a Climate-neutral, Circular Economy by 2050”, publicado pela Comissão Europeia em novembro de 2019.

Ambos os impactos são exponenciados no caso de Portugal, que regista preços de eletricidade para a indústria acima da média Europeia e não tem beneficiado de qualquer tipo de auxílio estatal para a compensação de custos indiretos CELE (*cf. ponto 2 da secção 4, acima*).

APQuímica, 10/03/2020

*A APQuímica é a associação de referência para o setor da Química, Petroquímica e Refinação em Portugal, integrando mais de 60 associados.*



## REVIEW OF THE STATE AID GUIDELINES IN THE EU EMISSIONS TRADING SYSTEM AFTER 2021

### Responses to the EC Public Consultation

*In line with the European Ecological Pact and with the aim of making the EU the first carbon neutral economy by 2050, the European Commission ('the Commission') launched a public consultation in 14.01.2020 inviting all interested parties to submit contributions to the review of the EU ETS/ETS<sup>1</sup> after 2021.*

*The Portuguese Association of Chemistry, Petrochemicals and Refining ("APQuímica") and its associates, in full collaboration with the above Commission's objectives, are proposing to actively contribute to this energy transition process. It is in this context that the following contributions are included in this public consultation.*

### 1. Context

Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council established a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union (EU ETS) in order to promote reductions of greenhouse gas emissions in a cost-effective and economically efficient manner.

The implementation of the EU ETS scheme started in 2005 and from 2005 to 2007 the so-called 'EU ETS period', which was considered by the European Commission as an experimental and essentially apprenticeship period for the subsequent period (2008 to 2012), which coincided with the period of compliance with the Kyoto Protocol and which led to the publication of Directive 2009/29/EC. The '111 ETS period' (2013 to 2020) was characterised by the publication of the Commission Decision on Harmonised Rules for the allocation of free emission allowances.

Directive 2003/87/EC was amended in 2018 by Directive (EU) 2018/410 in order to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments to improve and expand the EU ETS for the period 2021-2030 ("IV ETS period").

The latter Directive nevertheless maintained the reference to the possibility of compensation for indirect ETS indirect costs by Member States (initially foreseen in Article 10a(6) of Directive 2003/87/EC) as follows:

---

<sup>1</sup>Proposal for a Communication from the Commission on Guidelines on certain State aid measures in the system for greenhouse gas emission allowance trading after 2021





*'... Member States shall adopt financial measures in favour **of sectors or subsectors** which are exposed to a genuine risk of carbon leakage due to **significant indirect** costs that are actually incurred **because greenhouse gas emission costs are passed on in electricity prices**, provided that such financial measures are in accordance with State aid rules and in particular provided that they do not cause undue distortions of competition in the internal market.'*

## 2. Eligible sectors

According to Annex I of the Commission proposal for a Communication on the consultation, application of the proposed methodology and thresholds, only 8 **sectors are** identified as sectors exposed **to a significant risk of carbon leakage due to indirect emission costs**:

	CODE NACE	SECTOR NAME
1	14.11	Manufacture of leather clothes
2	24.42	Production and 1 — aluminium processing
3	20.13	Manufacture of other inorganic basic chemicals
4	24.43	Obtaining and 1- lead, zinc and tin processing
5	17.11	Manufacture of pulp
6	17.12	Manufacture of paper and paperboard
7	24.10	Manufacture of basic iron and steel and of ferro-alloys
8	19.20	Manufacture of refined petroleum products

In view of the sectors identified in the previous period (**III ETS period — 2013 to 2020**), there is a proposal to exclude the list of sectors eligible for compensation for indirect ETS indirect costs from the following sectors of the chemical industry:

- **Other basic organic chemicals (NACE 20.14)**
- **Fertilisers and nitrogen compounds (NACE 20.15)**
- **Primary plastics (NACE 20.16)**





**APQuímica**  
Chemistry for life

APQuímica — The Portuguese Association of Chemical and Petrochemical  
and Refining — CEFIC — European Chemical Industry Council



#### Responsible Care

OUR COMPUTER TO SUSTAINABILITY

AV.D. Carlos I, No. 45-3 T:213 932 060 TIN:  
1200-646 Lisbon AND:info@apquimica.pt  
Portugal

500 910 146

[www.apquimica.pt](http://www.apquimica.pt)



The **Manufacture of Industrial Gases sector** (NACE 20.11) is also not included in the list for the current proposal for 2021/2030, although it produces some products where the cost of electricity accounts for more than 50 % of total production costs and where the ratio of indirect emission costs to GVA is among the highest (around 2 %).

**These four sectors not included in the current list proposal represent relevant industry activity areas in Portugal, also integrating the value chain of many other listed sectors and for which their cost is very relevant.**

### 3. Methodology for calculating eligibility and aid intensity

*‘ Combined retrospective evaluation and prospective impact assessment support study on Emission Trading System’ (ETS) State Aid Guidelines — Final report*, published in 2019 by the European Commission, describes the new methodology set out for the eligibility criteria used for offsetting direct emissions for the ‘Fourth EU ETS period’ (2021 2030) and the new proposal for sectors eligible for indirect cost compensation for that period.

This document indicates in Table 1 (pages.33-36), summaries of sectors’ **indirect emission** intensity ratings (ICLI), which identifies the level of exposure of each sector to indirect carbon costs and thus indicates sectors

With **higher risk of carbon leakage due to these additional costs.**

**In the case of the four chemical industry sectors identified above as relevant for Portuguese industry**, the ICLI values considered in Table 1 are:

CODE NACE	SECTOR NAME	ICLI
20.11	Manufacture of Industrial Gases	0,917
20.14	Manufacture of other organic basic chemicals	0,191
20.15	Manufacture of fertilisers and nitrogen compounds	0,175
20.16	Manufacture of plastics in primary forms	0,246

**Explanatory note:**

ICLI indicates exposure to indirect risk of carbon leakage:

IC minor than 0,2 — low-risk sectors;

ICLI from 0,2 until 0,5 — Medium risk sectors;

ICLI larger than 0,5 — Medium high risk sectors.

*The European Commission assumed in its proposal the value of 0,2 as a sectoral eligibility threshold (lower values represent a low risk of carbon leakage and are not considered eligible). In this analysis the ICLI is further complemented by other indicators, including RAG indicators (Red Amber Green), where a classification of “medium” or higher means a relevant risk of carbon leakage.*





Some products of sectors with NACE codes relevant to the Portuguese case, where their ICLI are very close to the value of 0,2 (e.g. NACE **20.14**, but also NACE **20.15**), **have not been considered eligible for State aid**. Further, as is the case for products from sectors and subsectors with **NACE code 20.16** where the ICLI value is well above 0,2 and have “medium” classifications in the RAG indicator, they are also considered as non-eligible, namely **NACE 20161039** (LDPE), **20161050** (HDPE) and **24163010** (PVC) sub-sectors. The **NACE 20.11** sector is still not considered eligible in the fourth ETS period.

**The methodology used and the way in which it has borne the Commission’s proposed inclusion or exclusion of the sectors concerned (in particular in the NACE 20.11, 20.14, 20.15 and 20.16 cases) by the Commission therefore gives rise to doubts on the part of the Commission, for which we do not find a clear response to the documents shared in the context of this public consultation.**

#### 4. Contributions APPQuímica

In view of the above, the APQuímica proposes that the following **two suggestions** be considered by the European Commission in the process of developing the final version of the document in consultation:

- 1. The adoption by the European Commission of a methodology and structure linked to the definition of eligibility and intensity of State aid under the ETS/ETS which is clearer and more transparent, as it was done for the previous ETS period (2013-2020).*

Including the possible impossibility of making structural methodological changes at this stage of the procedure, we suggest two alternatives that would nevertheless minimise **the uncertainties** surrounding the **uncertainty** and/or reduced **representativeness** of the reference years adopted and of the data collected for the application of the methodology, in particular for the chemical industry:

- i. the use of the same **range format** already used for direct emissions and the previous EU ETS period (2013/2020) for indirect emissions: 0,15-0,2;
- ii. The possibility of setting up a **clear and transparent mechanism** that would allow the **excluded sectors** for the period IV of the EU ETS (2021/2030), such as NACE 20.11, 20.14, 20.15 and 20.16, to be able to present their case and evidence as part of a **qualitative evaluation** to be carried out ex post, **which would allow to reconsider their possible re-entry** to the range of eligible sectors and/or subsectors.





2. *The adoption by the European Commission of a common mechanism and/or set of common rules for the specific purpose of avoiding distortion of competition between Member States as a result of their allocation or not for compensation of indirect costs under the ETS/ETS and the level of aid granted.*

A mechanism for achieving this **'leavening field'** at European level was made in 2017 during the interactions between the Commission, Parliament and the European Council as part of the review process of Directive 2003/87/EC (EU ETS/ETS), as amended by Directive 2009/29/EC.

As electricity is one of the main factors determining the production costs of the European chemical industry (with a particular impact on Portugal, where electricity costs in industry are comparatively higher than those of its European counterparts), it is clear that **discrepancies between Member States in the compensation of indirect costs could result in strong distortions of intra-EU competition and with third countries**, undermining the relative competitiveness of European countries that, by option and/or by *lower availability of their public budgets*, consider not granting such compensation to their eligible sectors.

## 5. Endnotes

At a time of rising European carbon costs, the specificities of the European chemical industry are a particular **risk of loss of competitive position, particularly in the case of smaller countries such as Portugal**, at a time of strong chemical capacity building investments outside Europe (e.g. in the US and China).

In fact:

- The chemical industry is highly **globalised**. Specifically in the Portuguese case, chemicals, petrochemicals and refining accounted in 2019 for more than 15 % of the country's total exports, being **one of the main exporting sectors of the Portuguese economy**. The volume of exports of organic chemistry (NACE 20.14) was, in 2019, 10 times higher than *that of inorganic chemistry*<sup>2</sup>, while no State aid currently benefits from any type of State aid in Portugal to compensate for indirect ETS indirect costs, as is currently the case for all other sectors of the Portuguese economy.

According to official statistical data, provided by the Portuguese National Statistical Institute.





- The chemical industry is highly **cross-cutting**, based on all major European value chains. It therefore has a direct impact on the competitiveness of a very significant number of other European downstream sectors, as well as one **Strong potential to contribute to the transformation of the European economy, e.g. in a circular economy perspective.**
- The European chemical industry is highly **electro-intensive** (in particular, several of its subsectors active in Portugal), making its competitive situation **particularly vulnerable to non-EU competitors benefiting from lower energy prices**. In addition, for those sectors that are not eligible to compensate indirect ETS indirect costs, **the increased level of electrification of industrial processes could, in practice, result in higher costs**, which would draw incentives for realising this type of investment and appear to be in contradiction with the “Masterplan for a Competitive Industries Enabling Energy Intensive Industries, Circular Economy by 2050”, published by the European Commission in November 2019.

Both impacts are magnified in the case of Portugal, which records electricity prices for industry above the European average and has not benefited from any State aid for the compensation of indirect ETS indirect costs (*see point 2 of Section 4 above*).

APQuímica, 10/03/2020

*APQuímica is the reference association for the chemicals, Petrochemicals and Refinery sector in Portugal, integrating more than 60 associates.*

